

**PUBLICATION DES ACTES DU  
COLLOQUE CEDECE DE BESANÇON  
17 et 18 octobre 2002**

*« Les Communautés et l'Union européennes face aux défis de  
l'élargissement »*

**Béatrice MAJZA**

*Maître de Conférences à la faculté de Droit de Caen*

**Le partenariat euro-méditerranéen et la politique  
d'élargissement de l'Union européenne**

Les relations de l'Union européenne avec les pays du bassin méditerranéen reposent sur une politique de proximité qui reflète l'importance politique et stratégique de cette région pour l'UE et qui va bien au-delà de simples programmes d'aides et d'échanges.

La politique méditerranéenne de l'Europe a pourtant longtemps cultivé l'ambiguïté. Institutionnalisée depuis près de 25 ans, elle n'a toujours pas fait ses preuves. L'intérêt accordé aux changements à l'Est, le manque de vision commune, l'instabilité et le morcellement de la région, la sensibilité du sujet parmi les opinions publiques, le manque de

perspectives économiques, la complexité du dossier où le politique, le culturel, le religieux et l'économique entrent en interaction, sont autant de raisons qui expliquent la fluctuation de la politique méditerranéenne de l'UE.

Pourtant les différences de situation entre l'Europe centrale et la zone méditerranéenne ne devaient pas faire oublier à l'Union qu'elles procèdent toutes deux d'une philosophie et d'une démarche commune : favoriser la stabilité et le développement de l'Europe et de sa périphérie. Et au moment où les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) se sont stabilisées et se sont fermement engagés dans le processus d'élargissement, le bassin méditerranéen est apparu, pour l'Occident, comme une nouvelle ligne de crises potentielles.

C'est pourquoi, la Conférence de Barcelone (28 novembre 1995) s'est donnée pour but de rénover les relations euro-méditerranéennes, en prévoyant à côté d'un partenariat économique, financier et socio-culturel, un volet consacré notamment aux questions de sécurité. Fruit de la volonté politique de 27 Etats d'établir un cadre pour un dialogue renforcé et une coopération globale dans la région méditerranéenne, ce processus a posé les fondements d'un partenariat pour la paix, la stabilité, la prospérité partagée et la compréhension entre les souverainetés et les cultures de la région.

Bien que reposant sur les différentes politiques méditerranéennes mises en place par l'UE depuis les années soixante, elle a marqué un nouveau départ dans la mesure où, pour la première fois, était institué un cadre pour les relations stratégiques qui dépassait les domaines traditionnels des échanges et de la coopération en matière d'aide. Ce processus multilatéral est étayé par un réseau de relations bilatérales entre chaque Etats partenaires et l'UE, sous la forme d'accords d'association Euro-Med., précisant au cas par cas, les relations politiques, commerciales, sociales et culturelles.

Ce partenariat n'atteindra cependant jamais le niveau de celui organisé en faveur des Etats d'Europe centrale et orientale. Car là est toute la différence : si les PECO ont tous vocation à entrer dans l'UE, parmi les pays tiers méditerranéens (PTM), rares sont ceux qui ont un droit à l'adhésion (Malte, Chypre et la Turquie). « *L'implacable* » discrimination liée aux critères d'européanité distinguera ceux qui rentreront, et ceux qui bien que proches, resteront en dehors.

C'est pourquoi, l'élargissement de l'Union européenne à l'Est a été et demeure encore, synonyme de catastrophe pour les pays de la rive Sud et orientale de la Méditerranée. Des responsables politiques, aux hommes d'affaires, voire des universitaires et chercheurs, l'idée est en effet, répandue que l'élargissement de l'UE aux ex-pays socialistes d'Europe se fera inévitablement aux dépens des pays du Sud.

Une mise en perspective globale peut déjà montrer que ce jugement est erroné. Les PECO et les PTM constituent deux groupes de pays en grande partie différents engagés dans des processus de transition spécifiques et dont les créneaux actuels et potentiels reposent sur des avantages non comparables.

L'approche politique de l'UE à l'égard du bassin méditerranéen est à la fois originale puisque découlant du cadre multilatéral que constitue le processus de Barcelone, mais aussi plus classique puisque relançant une coopération sur la base de principes et d'outils juridico-politiques déjà éprouvés avec succès en Europe centrale et orientale (I). En revanche, le processus de transition, notamment économique, s'il permet à l'heure actuelle aux PECO d'intégrer l'Union dans le très court terme, est plus difficile pour les pays méditerranéens (II).

## I- Le renouveau de la politique euro-méditerranéenne

Les changements politiques intervenus dans la périphérie européenne, depuis la fin de la guerre froide ont amené l'Union à reconsidérer l'ensemble de ses relations de voisinage et la place que pourraient y occuper les pays méditerranéens. Le retour des pays d'Europe centrale et orientale dans l'espace européen et les perspectives d'une intégration plus étroite ont été à cet égard décisifs. A l'Est de la Méditerranée, l'avancée du processus de paix conduisait l'Union européenne à tenter d'aller au-delà de son rôle économique dans la région pour affirmer une influence politique plus forte. Sur le plan politique, comme sur le plan économique, l'Europe se trouvait incitée à refonder ses relations avec la Méditerranée d'une façon plus complète et plus ambitieuse que lors des adaptations et rénovations précédentes (A) et avec des outils se rapprochant de ceux utilisés en faveur des PECO (B).

### A- Le processus de coopération de Barcelone : une association inédite

La Conférence de Barcelone du 28 novembre 1995 constitue le point de départ d'un processus visant à rééquilibrer les relations et l'aide de l'Europe aux pays de son flanc sud. La Déclaration euro-méditerranéenne adoptée le 28 novembre 1995 a mis en place un cadre multilatéral associant étroitement les aspects économiques et de sécurité et qui comprend, en outre, une dimension sociale, humaine et culturelle<sup>1</sup>.

Ce cadre « *multilatéral et durable* », lancé à Barcelone, est fondé sur un « *esprit de partenariat dans le respect des caractéristiques, des valeurs et des spécificités propres à chacun des participants* ». Car si l'Union possède une certaine homogénéité économique et politique, la Méditerranée demeure un espace dans lequel les disparités socio-économiques et politiques restent considérables. Ce nouveau cadre multilatéral est, par ailleurs, « *complémentaire d'un renforcement des relations bilatérales* », se traduisant par l'adoption d'association euro-Med avec les douze Etats participants<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Conférence euro-méditerranéenne, Déclaration, Barcelone, 28 novembre 1995, Préambule [*Documents d'actualité internationale*, n°2, 15 janvier 1996, pages 59-62].

<sup>2</sup> Par exemple, l'accord d'association avec le Maroc, a été signé en 1996 pour entrer en vigueur en 2000. Les réunions du comité d'association portant notamment sur les questions de migration, les affaires sociales et économiques.

Le nouveau partenariat global euro-méditerranéen est composé de trois volets, à la fois distincts et complémentaires : le volet « *économique et financier* » devant permettre la construction d'une « *zone de prospérité partagée* » et notamment la création d'une zone de libre-échange d'ici 2010 ; le volet « *social, culturel et humain* », visant à « *développer les ressources humaines, favoriser la compréhension entre les cultures et les échanges entre les sociétés civiles* » ; et, le volet « *politique et sécurité* » qui a pour objectif la définition d'un « *espace commun de paix et de stabilité* »<sup>3</sup>.

Le partenariat politique et de sécurité, s'inspire de l'expérience de l'OSCE. Il a pour but de définir un espace commun de paix et de stabilité, et de réaffirmer l'importance de la construction de l'Etat de droit et du respect des libertés fondamentales, du pluralisme et de la tolérance, sans aucune discrimination en raison de la race, de la nationalité, de la langue, de la religion et du sexe.

Les partenaires ont convenu de mener un dialogue politique renforcé et ont souscrit à un certain nombre de principes : agir conformément au droit international, notamment à la Charte des Nations unies et à la Déclaration universelle des droits de l'Homme; développer l'Etat de droit et la démocratie dans leur système politique, la tolérance et le respect pour les droits de l'Homme et les libertés fondamentales et échanger des informations sur ces questions ; respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale et l'égalité des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes ; promouvoir la non-prolifération, la limitation des armements et le désarmement s'abstenir de développer une capacité militaire qui aille au-delà des besoins légitime de défense et poursuivre des mesures de confiance et de sécurité, y compris la possibilité de mettre en oeuvre un pacte euro-méditerranéen.

La Déclaration de Barcelone est une déclaration politique, sans force juridique. Les principes et les larges objectifs qu'elle définit sont en effet des terrains prioritaires d'action ; le dialogue politique doit mener à l'adoption d'actions spécifiques pour les concrétiser. L'adoption unanime du volet sécurité de la Déclaration, en ce qu'elle est vaste, a été un grand succès pour l'UE.

---

<sup>3</sup>L'acte final de la Conférence, même s'il est souscrit sur une base volontaire, est en principe un tout que les partenaires ne peuvent pas choisir à la carte. Cela signifie que s'ils entendent bénéficier de l'assistance financière de l'UE, les pays méditerranéens non européens devront obligatoirement adhérer aux volets politique, culturel et social de la Déclaration.

Toutefois, cette association avec les Etats du Sud, même si celle-ci prend une forme très renforcée, voire institutionnelle (avec peut-être à terme, la mise en place d'une charte ou organisation collective méditerranéenne), ne pourra jamais prendre la forme, à l'inverse des PECO, d'une adhésion pleine et entière de ces Etats, même si certains processus d'ajustement sont comparables entre les deux zones.

### B-Une coopération basée sur des instruments juridico-politiques européens éprouvés

En dépit des différences de destin européen des Etats des périphéries Est et Sud de l'Europe, les modalités d'aide et de coopération de l'Union européenne demeure, à l'égard de ces zones, très similaires.

En matière économique, le soutien se manifeste par le recours à des instruments désormais classiques pour l'UE : un programme financier (PHARE pour les PECO, MEDA pour les PTM<sup>4</sup>) ; l'aide à la mise en place de procédures d'ajustement structurel (réforme de l'Etat, de l'administration, des systèmes fiscaux...) ; une formation accélérée des cadres administratifs et économiques ; la mise en place de périodes de transition pendant et après l'intégration des PECO et pour préparer les économies des PTM à une future zone de libre-échange. Ce soutien économique est subordonné au principe de conditionnalité, qui vise, tant à l'Est qu'au Sud à soumettre la transmission effective de telle aide à un Etat, sous l'expresse réserve que celui-ci satisfasse à des critères stricts de démocratie et de respect des droits de l'homme

La politique méditerranéenne de l'Union européenne comprend, comme celle développée à l'égard des PECO, un volet bilatéral qui permet la mise en oeuvre d'approches différenciées selon le niveau de développement économique et social, la proximité géographique ou les liens historiques. Deux types d'accords complètent ainsi le nouveau cadre multilatéral : les « *accords d'association euro-méditerranéens* » devant conduire à la réalisation d'une zone de libre-échange et qui remplaceront les accords de coopération ; et les « *accords d'association avec union douanière* » pouvant éventuellement mener à l'adhésion à l'UE (Malte, Chypre et la Turquie).

---

<sup>4</sup> Le processus de Barcelone est financé par le programme MEDA qui apporte le soutien financier nécessaire à la poursuite des objectifs des accords d'association, par le biais de dotations globales et programmes régionaux

Les parties signataires de la déclaration de Barcelone se sont engagées, sur des thèmes forts, comme le respect et le développement de l'état de droit, des droits de l'homme, des libertés fondamentales, de la démocratie, du pluralisme et de la diversité. Cette évolution a son importance : elle correspond, d'une certaine manière, à une nouvelle conception de la sécurité désormais en gestation. Celle-ci prend non seulement en compte les exigences militaires de la stabilité (réduction des arsenaux, non prolifération,...), mais aussi une forme de sécurité liée à la reconnaissance de l'altérité, et enfin, de valeurs universelles, dont notamment, le respect de l'individu. Cette conception de la sécurité se veut surtout un contre-feu à la création d'univers socio-culturels antagonistes, but des intégrismes de toute nature<sup>5</sup>. Le processus de Barcelone constitue surtout un pas extrêmement essentiel et fondateur dans ce qui se révèle comme l'un des plus importants défis qu'a à relever l'Union européenne avec celui d'assurer sa cohérence politique même.

## II-Le bassin méditerranéen : une transition politique et économique difficile

En dépit de ses projets ambitieux, le projet euroméditerranéen n'a pas été exempt de critiques, montrant par là les différences structurelles existant entre les PECO et les PTM (A), mais surtout impliquant un réinvestissement politique de l'Europe très préoccupée par son actuel élargissement (B).

### A-Les limites du partenariat euro-méditerranéen

Malgré certaines réalisations dans le domaine de la coopération régionale et bilatérale qui se sont traduites essentiellement par une aide à la transition économique, le partenariat euro-méditerranéen, sept ans après la déclaration de Barcelone, n'a pas encore atteint une crédibilité et une cohérence suffisantes. Le cadre institutionnel, susceptible de contrebalancer l'hétérogénéité des pays de la rive Sud et Est de la Méditerranée qui se manifeste tant par les différences d'intégration à l'Europe que par les écarts de développement (cas d'Israël),

---

comprenant une assistance technique et d'aide juridique. 5,3 milliards d'Euros sont prévus pour les années 2000-2004.

<sup>5</sup> ELSENHANS H. (Dir.) :Une architecture européenne équilibrée, l'ouverture de l'Union européenne vers l'Europe centrale et la Méditerranée, Publisud, 1999, page 59.

demeure inachevé. L'Algérie, l'Égypte, le Liban et la Syrie n'ont toujours pas signé d'accords d'association.

Aux hésitations de certains pays à s'engager dans une ouverture économique qui impose des arbitrages politiques et sociaux difficiles et aux difficultés d'absorption de ces économies, s'ajoute la lenteur des procédures européennes. Les délais de ratification par chaque État membre sont très longs (cinq ans pour l'accord avec le Maroc), la complexité des procédures d'attribution des aides induit un manque de visibilité, des difficultés de déboursement des fonds et un empilement d'actions sans priorités. Enfin, le maintien des contingents agricoles et l'introduction d'accords de réadmission des immigrés illégaux en provenance de ces pays imposent des négociations difficiles entre l'Union et ses partenaires méditerranéens.

Dans les pays méditerranéens, la nouvelle perspective d'association à l'Europe et de mise en concurrence de leurs économies n'a pas encore permis de stimuler le rythme des réformes nécessaires pour affronter le choc de l'ouverture. Certains pays, à l'instar de l'Algérie, de la Syrie et, dans une moindre mesure, de l'Égypte, paraissent particulièrement en retrait sur ce terrain.

D'une manière générale, les élites politiques et économiques ne parviennent pas encore à se saisir de la contrainte externe que représentent l'ouverture des échanges avec l'Europe et la conditionnalité des aides financières pour contrer les résistances internes à la réforme. Elles ne réussissent pas, de ce fait, à exprimer une demande claire à l'Europe. Au lieu de négocier un meilleur accès au marché communautaire (barrières non tarifaires, normes, échanges agricoles), les gouvernements insistent davantage sur une aide financière encore trop souvent perçue comme une compensation au déficit commercial.

Au niveau économique, la région méditerranéenne n'apparaît pas suffisamment attractive pour les investisseurs nationaux et européens, *a fortiori* pour les capitaux émanant de pays tiers<sup>6</sup>. Le projet d'intégration régionale euro-méditerranéenne est encore

---

<sup>6</sup> Les investissements directs étrangers sont essentiellement alimentés par les privatisations et les effets d'entraînement sur le tissu productif local demeurent faibles. Les coûts de transaction élevés, liés à un environnement économique et institutionnel encore peu favorable, restent souvent dissuasifs de même que la faible taille des marchés (niveau de revenu et population). La persistance de barrières tarifaires et non tarifaires entre les pays sud et est méditerranéens ne permet pas de développer des investissements lourds destinés à

essentiellement Nord/Sud et ne parvient pas à susciter un décloisonnement Sud/Sud nécessaire pour favoriser l'attractivité de la zone. Certains accords bilatéraux de libre-échange ont été signés par le Maroc, la Jordanie, la Tunisie ou l'Égypte mais ils tardent à se traduire dans les faits.

Le poids des rivalités régionales reste encore prépondérant et explique en grande partie les difficultés de mise en oeuvre de la zone de libre-échange arabe et des coopérations sous-régionales, à l'instar de l'Union du Maghreb arabe (UMA). Dans une large mesure, la perspective de libre-échange avec l'Europe n'a pas entraîné d'autres ouvertures commerciales significatives que ce soit avec les pays proches de l'Union ou des partenaires méditerranéens, tels que les pays de la Péninsule arabique, ou avec des zones plus lointaines (le projet de libre-échange américano-maghrébin n'a pas connu de réalisation concrète).

Une telle ouverture serait pourtant nécessaire pour limiter les effets de détournement de commerce qu'encourent les pays de la région, du Proche-Orient en particulier, dont les échanges sont plus diversifiés (hors Europe) que ceux du Maghreb.

Dans ce contexte, le poids du volontarisme européen apparaît déterminant, les pays Sud et Est méditerranéens n'étant pas à même d'être les moteurs d'un tel processus. Ce volontarisme européen manque encore en partie pour des raisons internes à la construction européenne (approfondissement de la communautarisation, réformes institutionnelles induites par l'élargissement, etc.), en partie pour des raisons externes liées à l'accroissement des responsabilités dans les Balkans en particulier, et plus globalement liées à la question du processus de paix au proche-orient.

#### B- La relance du processus d'intégration régionale

Afin de relancer la dynamique de Barcelone, un réinvestissement politique de l'Europe est nécessaire dans ce processus. Ce réinvestissement politique ne doit pas se cantonner à des avancées symboliques -que constituerait par exemple une Charte de paix et de sécurité dénuée de coopérations politiques et sécuritaires intra-zone- mais impose des réalisations concrètes exemplaires et des orientations claires.

---

alimenter l'ensemble de la zone, d'autant que la pérennité des réformes n'apparaît pas pleinement assurée aux investisseurs.

Il est possible aujourd'hui, sept ans après le début du partenariat, de distinguer les points d'application que l'Europe et les partenaires méditerranéens peuvent raisonnablement faire progresser et de recentrer le dispositif sur sa vocation première : favoriser le développement des pays de la zone et leur insertion dans les échanges mondiaux pour éviter leur marginalisation progressive<sup>7</sup>.

L'intégration régionale par l'association à la zone développée la plus proche ne doit être considérée que comme un moyen et non un but en soi. Certaines formes d'intégration peuvent, en effet, défavoriser le développement local : migration des élites, montée des inégalités entre régions, entre catégories de population notamment. De la même manière, l'ouverture des échanges est un outil au service de la dynamisation de l'offre de ces pays et non un instrument de la politique commerciale de l'Union, encore moins l'unique vecteur de la politique étrangère européenne dans cette région. C'est à l'Europe de mettre en conformité ses objectifs politiques de long terme avec sa politique commerciale en procurant à des pays structurellement déficitaires dans leurs échanges avec l'Union un accès élargi à son marché.

Il faut également, de part et d'autre de la Méditerranée, se garder du piège des coopérations passées et d'une aide au développement qui déculpabiliserait l'Europe et conforterait au Sud des comportements rentiers. L'aide financière publique n'est rien sans flux de capitaux privés qui viennent la relayer. C'est sur le développement de l'investissement local et étranger que repose en partie le « *pari de l'ouverture* » permettant de créer de nouvelles spécialisations, d'accroître les transferts de technologies, d'offrir des perspectives d'emploi nouvelles. Ce qui suppose un effort en matière d'infrastructures régionales (transports, réseaux de distribution, etc.), de formation de la main-d'œuvre...

Mais sans engagement plus ferme des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée dans des réformes internes nécessaires, dont la crédibilité est essentielle pour les investisseurs, l'aide européenne et l'association proposée ne pourront que colmater certaines brèches sans susciter une croissance durable. Il faut améliorer l'efficacité de leur gestion économique, l'offre de services publics (ainsi que leur accès) et leur fonction de régulateur de la concurrence mais aussi laisser émerger un secteur privé concurrentiel et plus largement une société civile qui prendra en charge son destin, plutôt que d'exercer sur elle un rôle de moins

---

<sup>7</sup> BENHAYOUN G. (Dir.) : *La coopération régionale dans le bassin méditerranéen*, Vol. 1 « Enjeux et perspectives économiques », L'Harmattan, 221 pages, 2001.

en moins efficace et d'opérer une redistribution clientéliste. Dans ce contexte, le partenariat euro-méditerranéen ne constitue pas un contrepoids suffisant pour stimuler les réformes entreprises et avoir un effet d'entraînement sur les pays qui sont restés à l'écart de l'ouverture.

Il faut prendre acte les pays partenaires méditerranéens ne sont pas au même stade de développement et d'arbitrage interne sur l'opportunité de l'ouverture et d'une association à l'Europe Certains auront besoin de plus de temps mais cela ne devrait pas entraver le dynamisme potentiel de ceux qui s'y engagent.

De la même manière, si le décloisonnement des marchés Sud/Sud doit constituer une priorité pour renforcer l'attractivité de ces marchés et harmoniser des processus d'ouverture bilatéraux, régionaux ou sub-régionaux peu cohérents entre eux, ce décloisonnement ne peut se faire que sur une base volontaire et mériterait une attention soutenue pour mettre ces libéralisations, nécessairement bilatérales dans un premier temps, en conformité avec les règles européennes (règles d'origine des marchandises en particulier), et les accompagner de calendriers précis de démantèlement douanier.

On ne peut envisager d'emblée la mise en place d'un grand marché sous-régional dans une zone encore minée par ses conflits et qui a essentiellement intérêt à développer ses échanges avec les pays plus développés. Toutefois, cela n'empêche pas de constituer des ponts régionaux plus restreints, dans lesquels l'Europe jouerait un rôle pivot, qui auront à terme une capacité d'entraînement sur l'ensemble des pays. La coopération régionale, dans tous les domaines, remplirait alors un rôle central, celui de conduire progressivement, sur le modèle de la construction européenne, les États à transférer leurs conflits du domaine politique et militaire à celui de la concurrence économique et à créer des solidarités de fait.

L'Union européenne doit poursuivre et conforter sa position en Méditerranée, comme elle l'avait fait pour les PECO au lendemain de la chute du mur de Berlin. Si le bilan du partenariat est nuancé, depuis son lancement il aura jeté les bases d'une coopération régionale qui a besoins aujourd'hui d'être réadapté.

L'Union européenne devrait ainsi recentrer ses interventions sur les pays qui s'engagent dans un programme de réforme et d'ouverture, rendre cet engagement plus contractuel et se limiter à une coopération administrative et technique pour les autres Etats.

Elle devrait également axer l'aide financière sur la coopération institutionnelle, l'éducation, les infrastructures régionales Nord/Sud et Sud/Sud et la promotion d'instruments de financements privés ; délocaliser les aides... Il faudrait enfin, créer une institution permanente de concertation sur les réformes, de suivi des évolutions macro-économiques au Sud et au Nord de la Méditerranée : ce qui permettrait de donner une visibilité aux réformes, d'accroître la fiabilité et la circulation des informations économiques, et de mieux anticiper (et accompagner) les difficultés des transitions et les opportunités de réforme.

Ces adaptations s'avèrent indispensables, car l'Europe intégrée et prospère ne doit pas oublier tout l'intérêt de cette région pour son propre développement et ne doit pas non plus sous-estimer le potentiel d'instabilité et de risques que constitue la zone méditerranéenne. Après avoir stabilisé l'Europe centrale et orientale, l'UE doit pouvoir continuer d'être un modèle d'intégration économique et de partenariat performant